

情報公開制度の効率的運用のための情報流通に関する考察

○岩渕 幸雄
斎藤 伸雄

Several Consideration on the Effective Information
Transfer Process for the Public Information
and Document Legislation System

○Yukio IWABUCHI
Nobuo SAITO

Public Information and Document Legislative System is prepared to legislate by Japanese government in 1998.

In this legislative system, Information and Document Transfer Process will be important in the actual operation phase. For this viewpoint, SGML¹, Electronic Document, Applications of CALS² and related process are discussed for the Public Information and Document Legislative System.

The results of these discussions improve the effectiveness of the legislative system.

1. はじめに(研究目的)

情報知識学には情報の資源化とその活用のための基礎として、情報の収集、変換、管理及び流通のように多種多様な研究対象と応用分野がある。

このような情報知識学を社会的なニーズの高い分野へ適用して、その実用性を高める研究を進めるため、最近の情報化政策の中で重要性を増している情報公開制度に注目して、その効率的運用に必要な情報流通について下記の観点から考察することにした。

◎情報公開制度の効率的運用に関する考察のために特に考察した事項

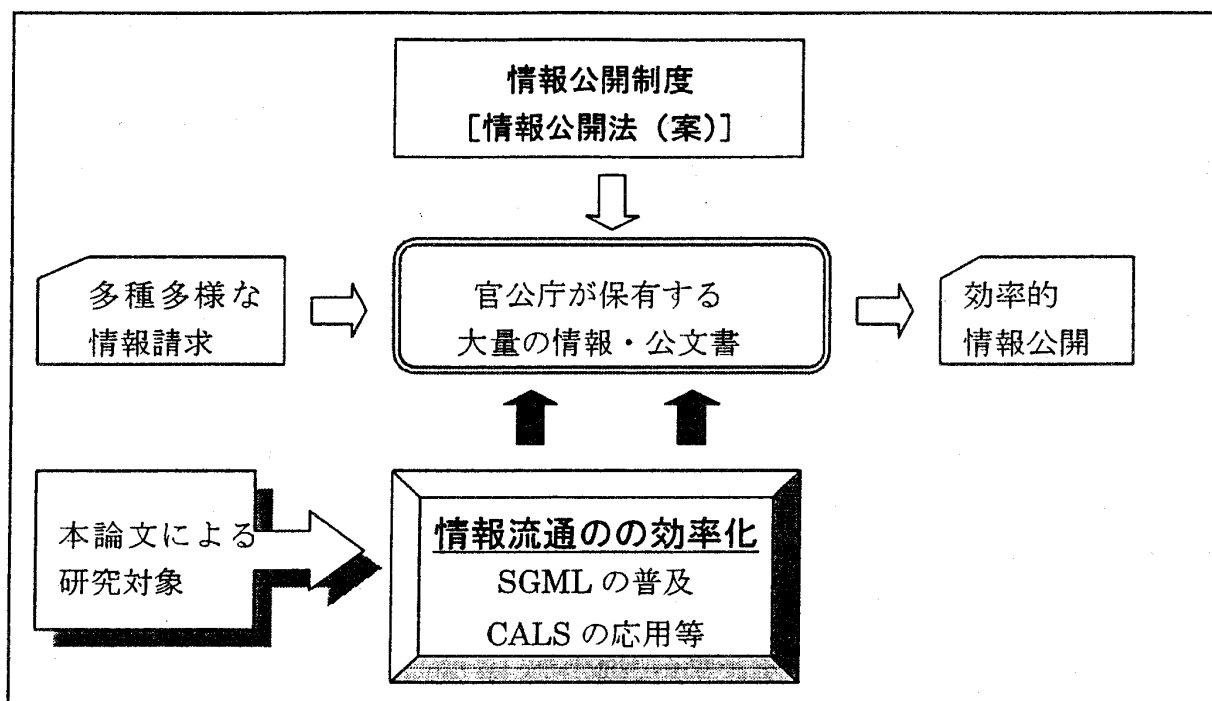
- 1) 情報知識学の多種多様な研究成果のうち実用面への普及が急がれている分野。
(行政の情報化のための電子文書等の標準化に採用された SGML 等の普及等)
- 2) 情報知識学の応用分野として社会的ニーズの高い研究対象であること。
(情報公開の制度化と行政の情報化に不可欠な総合的な文書管理システムと効率的な情報流通のシステム化等)
- 3) 情報技術の新規応用分野の開拓を促す研究対象であること。
(官公庁等が保有する大量の文書を迅速かつ経済的に検索しうる技術)
- 4) 情報産業への新規需要の創出効果と投資効果の優れた研究対象であること。

2. 情報公開制度の概要と情報流通の重要性(研究対象)

情報知識学の実用的な応用分野として、我が国の国際化と情報化を進めるために制度化が急がれている「情報公開」に関する課題が考えられる。特に国の制度として定着するまでの多くの課題と、その制度を効率的に運用するための情報流通の課題などがある。

¹ SGML: Standard Generalized Markup Language

² CALS: Continuous and Life-cycle Support



(図-1) 情報公開システムの効率的運用

3. 効率的な情報流通のための電子化文書

効率的な情報流通を実現するためには、文書の電子化が不可欠であることは言うまでもないが、文書を電子化する場合に情報流通に適した電子化方式によって電子化が行われる必要がある。文書の電子化方式には、いくつかの形式があるが、それぞれの形式毎にそれぞれ特徴を有しており、それらの特徴を踏まえた上で、電子化形式を決定し、情報流通の局面において標準化された形式によって情報が蓄積、利用、流通される事が好ましいといえる。以下にいくつかの電子化形式の例とその特徴を挙げる。

(1) ワープロ文書

事務処理のOA化に伴い、ワープロは加速的に普及しており、昨今では業務に利用される文書の殆どがワープロによって作成されている。作成された文書は電子的に保存される場合が多いが、電子文書の形式で体系立てて文書が蓄積される例は希である。

また、異なるメーカーのワープロ間では電子的な文書の互換性が損なわれる場合が多く、標準的な電子化形式としては不適である。ところが、ワープロの機能は日々進化しており、美しい文書を効率良く作成するための機能は優れている。

(2) SGML

SGMLは、国際標準であるという点で互換性の面で優位である。タグによるマークアップにより、文書中に構造を持つ事と、文書構造をDTDによって定義する事によるアプリケーション透過性は、様々な応用の可能性を持っている。しかし、SGMLに対応したアプリケーションソフトは未だ少なく、SGML文書を作成する際の負荷が課題であろう。

従って、本論文では、研究課題としても解決を急がれている情報流通に注目することとして、最近の情報技術の適用などを考慮して、今後の解決策を考察することにしたい。

ここで検討対象としてとりあげられた情報公開制度は、現在、国会で法案の審議が始められている「行政機関保有情報公開法案」(以下、情報公開法案と略称)に基づく制度である。この内容は、法案の名称が示すとおり、政府が保有する情報の公開手続きを定める法案である。この法案の目的は〔資料-1〕のとおりであり、ここで公開される行政文書の定義は〔資料-2〕のとおりである。

[資料-1]

◎情報公開法(案)の目的

この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とするものとする。

(出典) 情報公開法要綱案第1章の第1「目的」より

[資料-2]

◎行政文書の定義

行政機関の職員が職務上作成し又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他政令で定めるものであって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているものをいう。

ただし、次に掲げるものを除く。

イ 一般に容易に入手することができるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの

ロ 公文書館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているもの

(出典) 情報公開法要綱案第1章の第2「定義」より

今後このような法案が成立し、的確に運用されるためには、大量の行政文書が適正に管理されていて、公開請求を受けた場合には迅速かつ経済的に請求に応じられるような体制と情報流通の仕組みが不可欠となる。このような関係を図解すると(図-1)のようにまとめられる。

情報流通の重要性とその難しさは、情報公開と類似の事例から類推できる。たとえば、現在、中央省庁の文書が所定の手続きにより閲覧されており、その件数は平成8年度には20万件を超えている。このような実績をもとに、総合的な文書管理システムと効率的な情報流通のシステム化の検討が必要になる。

(3) HTML

昨今のインターネットの隆盛によって爆発的に流行したHTMLは、実はSGMLの応用である。情報流通という視点では、すでにインターネット上の天文学的な数量の文書を流通させているという実績においてHTMLは確固たる地位を築き上げている。しかし、HTMLのタグは、文書の論理構造を表現しているとは言い難く、高度に文書を利用する局面において、あまり頼りになる情報であるとは言い難い。ブラウザによって表現するという特定アプリケーションの目的に利用されるための形式にすぎない。

(4) XML

上記のHTMLの欠点を補い、またSGMLの実装を困難としている重厚さをすこしでも排除し、高度なインターネット上での利用を強く意識して制定された形式が、XMLである。文書の論理構造を記述する事ができる点ではSGMLと同等である。HTMLに代わるインターネット上での文書形式として期待されており、マイクロソフトやネットスケープ、サン・マイクロシステムズ等のビッグネームが対応を表明している。

(5) PDF

ポストスクリプトを開発したアドビ社が、ネットワーク上で文書を交換するための形式として開発したものである。文書は体裁を保持した状態で交換され、ツールを用いる事によって文書中のテキストを検索する事も可能である。体裁の情報を持つが、文書の論理構造の情報は記録されない。

以上、幾つかの文書電子化形式があるが、情報流通の効率化のためには、再利用される際に効果的な文書の論理構造を持ち、広範囲に流通する事から、汎用的で標準化された形式である事が望ましく、現在の国際標準では、SGMLが適しているといえる。しかし、昨今ではXMLの制定や応用の動きも活発であり、XMLも注目に値する。

4. 公文書の電子化の動向

公文書の電子化の例としては、「白書等データベースの統一的な仕様」が既に紹介されているが、この仕様に従って、多くの白書等がSGML化されている。

また、平成9年12月20日に閣議決定された「行政情報化推進基本計画の改定について」の中では、電子文書等の標準化として、SGML等による行政文書の電子化を推進して行く事を謳っている。その方針に従って、平成10年3月には「電子公文書の文書構造(DTD)の統一的な仕様」が策定され、省庁間で交換される公文書は、SGMLによって電子化される動きがある。

この施策では、官公庁の業務において、日本語ワープロソフトを用いてSGML文書を作成する事としており、使い慣れた日本語ワープロを利用することによって、SGML文書の作成を容易としている。しかし、日本語ワープロソフトが、テンプレートやアドオン・ソフト、マクロ等で処理可能なSGMLとするため、DTDは決して複雑なものではない。

SGMLによって電子化された公文書が大量に作成・蓄積される事によって、公文書の情報流通、再利用が推進されていくであろう。

5. 情報流通の事例による情報公開の検討^{7),8),9)}

わが国では情報公開の実績は、地方自治体における実績が多く、国のレベルでは次のような事例がある。

◎ わが国で公開されている情報の流通事例

- 1) 中央省庁の文書閲覧申込の例⁷⁾ → 平成8年度 申込件数 208,189 件
- 2) 法務省関係 登記謄抄本請求例⁸⁾ → 年間(平均) 請求件数 82,333,000 件

- ◎ 米国における情報公開実績⁹⁾ → 年間(1996年) 請求件数 約 500,000 件
このうち国防総省関係 → 年間(1996年) 請求件数 100,518 件

以上のような公開実績から考えられることは、情報の請求又は閲覧の申込みから情報の提供又は開示までの手続や作業が電算化されない限り、簡単な手作業では処理できない点であり、今後の効率的な大規模文書管理システムと公開のための効率的な情報流通技術として情報の共通化のために普及してきた CALS のような情報管理システムが役に立つ。

このような情報公開のための文書管理や公開方法の難しさは次のような米国防総省における公開実績からも優れた情報流通システムの必要性を痛感させるものがある。

◎ 米国防総省における公開状況 (1996年)⁹⁾

- 1) 公開 → 89,556 件 (89.1%)
- 2) 全面非公開 → 172 件 (1.7%)
- 3) 部分非公開 → 9,232 件 (9.2%)

6. 考察

情報公開の制度化に注目して情報の流通面を重点的に検討した結果、当然のことながら情報の公開により得られる効用や効果は非常に大きいことが明らかとなった。

わが国の官公庁の機能は、わが国内における最大規模のシンクタンクの機能をもっている。このことは、日夜大量の行政文書を作成していることだけではなく、そこで生み出されている情報量の多さ、情報の質の高さを意味している。このように価値の高い情報や文書が情報公開制度により自由に安価に得られることは、一般の企業活動のためにも極めて有用である。

このような貴重な資料入手を、米国の情報公開に着目して行うことも可能である。さらに企業間の競争が激しい状況のもとで企業の営業力を強化するには、有効な情報を効率的に収集することと、提案能力の向上が最も重要視されている。そのために役に立つ貴重な情報や資料が情報公開制度のもとでは政府機関の情報流通機構を通して容易に入手できる。ここで得られた情報を有効に活用して得られる恩恵や付加価値は極めて大きい。このような改善効果等の積み上げによる経済効果は予想以上に大きいものと思われるので、情報公開のために投入される SGML の普及の費用や情報管理システムの構築費用等を総合的に検討するためには、今後の詳細な研究が必要になる。

7. まとめ

情報知識学の実用性を高める研究対象として情報公開の制度化に注目して、情報流通のための電子化文書の有効性や大規模な情報管理に応用できる CALS の効用等の認識を深めてきた。その結果、情報公開は多大の利益や効用を多くの企業や人々へもたらすことが分かった。

さらに、情報公開への努力は、多年にわたり国際社会から不信の目で見つめられてきた日本の社会の体質改善に役立つことが理解できる。特に、国際競争力が厳しさを増してきた現状から、わが国が効率的な発展を目指すには、透明で公正さを情報公開によりとりもどせば、外交力の貧弱なわが国が、情報力の活用と制度の改革により、国際社会における信用も高められるので、情報公開への応分の努力は、国益にかなった投資の中でも費用対効果の優れた公共投資となるものと思われる。

【参考文献】

- 1) 藤原 譲：『情報知識学試論』、情報知識学会誌、Vol.1、No.1、pp.3～10(1990).
- 2) 石塚英弘：『SGMLによる情報知識学会誌の編集印刷について』、情報知識学会誌、Vol.1、No.1、pp.24(1990).
- 3) 猪瀬 博：『21世紀の公共投資 国民が使える情報基盤を』、朝日新聞、1998年4月19日(日)、pp.9
- 4) 閣議決定(資料)：『行政情報化推進基本計画の改定について』、平成9年12月20日決定
- 5) 『SGML研修フォーラム 特別号』、情報知識学会誌、Vol.6、No.2、(1997年2月)
- 6) 『SGML/XML研修フォーラム 特別号』、情報知識学会誌、Vol.7、No.1、(1997年11月)
- 7) 『行政管理・総合調整白書』(平成9年版)、総務庁編集、大蔵省印刷局発行、平成9年11月
- 8) 『もっと便利な未来に向けて』、法務省広報資料、平成10年3月
- 9) 『アメリカ情報公開の現場から』、日本弁護士連合会、花伝社発行、平成9年10月

岩渕 幸雄：情報知識学会

Yukio IWABUCHI : Japan Society of Information and Knowledge

斎藤 伸雄：凸版印刷株式会社

Nobuo SAITO : TOPPAN Printing Co.,Ltd.